



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.04.2015
P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/003 - Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94279 z dnia 10 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pruszkowie, ul. Kraszewskiego 14/16, 05-800 Pruszków (zwany dalej Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Starzyński, Prezydent Miasta Pruszkowa (dowód: akta kontroli str. 3-26)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 26 sierpnia 2015 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Prezydent Miasta Pruszkowa, realizując działania w zakresie przygotowania Urzędu do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej oraz zapewnienia dostępności i użyteczności oferowanych usług elektronicznych:

- udostępnił 15 usług elektronicznych, w tym Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (dalej: ESP), za pośrednictwem platformy ePUAP², co NIK ocenia pozytywnie, jednakże w badanym okresie mieszkańcy/przedsiębiorcy skorzystali 53 razy jedynie z ESP;
- zapewnił zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o udostępnionych usługach elektronicznych, w tym o sposobach autoryzacji dokumentów elektronicznych (bezpieczny podpis elektroniczny i profil zaufany);
- zapewnił tworzenie i przekazywanie poświadczeń przedłożenia i doręczenia dokumentów elektronicznych, zgodnie z §§ 13 i 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych);
- zapewnił szkolenia pracownikom Urzędu w zakresie dotyczącym problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

² Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴ (dalej: rozporządzenie KRI),

Do dnia zakończenia kontroli⁵ nie wdrożono elektronicznego obiegu dokumentów w Urzędzie. Jako podstawowy sposób obiegu dokumentów wskazano, zgodnie z przyjętą instrukcją kancelaryjną⁶, obieg dokumentów w formie tradycyjnej (papierowej)⁷.

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą:

- do dnia 20 sierpnia 2015 r. na dwóch udostępnionych stronach BIP Urzędu tj. zarówno na starej⁸ jak i nowej⁹, nie opublikowano informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych; nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- działania promocyjne w zakresie popularyzacji udostępnionych przez Urząd 15 usług elektronicznych były niewystarczające;
- posiadanie przez czterech pracowników Urzędu, niebędących pracownikami służb informatycznych, uprawnień do samodzielnego instalowania oprogramowania, co było niezgodne z wymaganiami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w celu umożliwienia załatwienia spraw w Urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną w sposób łatwy i sprawny.

Opis stanu
faktycznego

Dokumenty strategiczne

W *Strategii Rozwoju Pruszkowa do roku 2020*¹⁰ wskazano trzy cele strategiczne, w tym cel *Zrównoważony rozwój społeczny*, który ma być osiągnięty m.in. poprzez realizację celu operacyjnego *Stworzenie społeczeństwa informacyjnego* (wdrożenie programu e-pruszków). W opisie powyższego celu operacyjnego podano m.in., że *miasto udostępni mieszkańcom elektroniczną platformę (e-pruszków) umożliwiającą załatwianie jak największej liczby spraw w Urzędzie Miejskim poprzez kontakt elektroniczny. Ograniczenie do niezbędnego minimum formalności wymagających osobistego kontaktu pozwoli mieszkańcom oszczędzać czas, zniesie ograniczenie jakim są godziny pracy Urzędu Miejskiego, ograniczy obieg dokumentów papierowych. (...) Warunkiem właściwego wykorzystania programu*

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

⁵ 26 sierpnia 2015 r.

⁶ Stanowiącą załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.).

⁷ Jedynie obsługa kancelaryjna była wspomagana systemem elektronicznego zarządzania dokumentacją.

⁸ www.umpruszkow.bip.org.pl

⁹ www.pruszkow.bip.gmina.pl

¹⁰ Przyjętej uchwałą Nr XXIV/230/2008 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie Strategii Rozwoju Pruszkowa do roku 2020.

e-pruszków, podobnie jak i obecnego internetowego serwisu internetowego Urzędu Miejskiego na stronie <http://www.pruszkow.pl/> jest powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu. Miasto podejmuje działania zmierzające do jak najpełniejszego włączenia pruszkowian do tej sieci. Stopień realizacji ww. celu operacyjnego miał być wyrażony dwoma wskaźnikami: liczba spraw załatwianych przez mieszkańców Pruszkowa drogą elektroniczną (szt.) oraz liczba mieszkańców Pruszkowa z możliwością dostępu do szerokopasmowego Internetu (osoby). Nie wskazano docelowych wartości powyższych wskaźników, które określiłyby jaki rezultat planuje się osiągnąć.

(dowód: akta kontroli str. 11, 126-130)

W ww. strategii przyjęto, że stopień realizacji celów operacyjnych będzie określany raz w roku, natomiast celów strategicznych raz na 5 lat. Koordynatora ds. wdrożenia tej strategii zobowiązano, iż raz w roku przygotowuje on raport z jej realizacji.

W raporcie z monitoringu ww. Strategii Rozwoju za rok 2014 r. wskazano m.in., że Miasto udostępniło mieszkańcom aplikację informatyczną e-Urząd, która realizuje kompleksową obsługę interesanta w urzędzie z wykorzystaniem Internetu jako kanału komunikacji i wymiany danych.

(dowód: akta kontroli str. 147-229)

W *Strategii Promocji Miasta Pruszkowa na lata 2013-2020*¹¹, w jednym z pięciu programów tj. w programie *Pruszków - tu żyję!*, przewidziano do realizacji projekt *Usprawnienie systemu obsługi mieszkańców*, w ramach którego wyodrębniono działanie *Rozbudowa systemu e-administracji*. W opisie działania wskazano, że polega ono na stałym i kompleksowym zwiększaniu stopnia wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w funkcjonowaniu Urzędu Miejskiego w Pruszkowie, zarówno w obszarze komunikacji i kooperacji wewnętrznej między Wydziałami, Biurami, Zespołami itd. (back office) oraz komunikacji zewnętrznej (relacje między Urzędem a jego klientami – mieszkańcami oraz przedsiębiorcami). Stałe poszerzanie pakietu spraw i procedur, jakie klient Urzędu może załatwić w formie zdalnej. Dla powyższego działania nie określono wskaźników jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 131-139)

Opis stanu
faktycznego

Liczba usług elektronicznych udostępnionych w Urzędzie

W okresie objętym kontrolą Urząd udostępniał usługi elektroniczne wyłącznie za pośrednictwem platformy ogólnopolskiej ePUAP. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. Urząd udostępniał, oprócz ESP, 14 usług elektronicznych.

Najwięcej usług w formie elektronicznej zostało udostępnionych w następujących dziedzinach:

- budownictwo, architektura, urbanistyka – 7 usług¹²,
- nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – 2 usługi¹³,
- ochrona środowiska – 2 usługi¹⁴.

¹¹ Przyjętej uchwałą Nr XXXVI/329/2013 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Miasta Pruszkowa na lata 2013-2020.

¹² 1. Zawiadomienie o odkryciu w trakcie robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem; 2. Zawiadomienie o przypadkowym znalezieniu przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym; 3. Przyjmowanie wniosków i uwag do sporządzonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; 4. Przyjmowanie wniosków i uwag do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 5. Sporządzenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; wypisy i wyrysy ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; 7. Przyjmowanie zgłoszeń od wykonawców prac geologicznych zamierzających przystąpić do wykonywania robót geologicznych.

¹³ 1. Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych; 2. Wpis do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie, nie będących obiektami hotelarskimi.

¹⁴ 1. Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów; 2. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Po jednej usłudze elektronicznej udostępniono w dziedzinach: podatki i opłaty¹⁵, sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory)¹⁶, Biuro promocji i kultury¹⁷. Za pośrednictwem ESP, funkcjonującej na platformie ePUAP, możliwe było złożenie pisma ogólnego, skargi, wniosku czy też zapytania do urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 3-29)

Opis stanu
faktycznego

Liczba usług elektronicznych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. do Urzędu wpłynęło 140 dokumentów elektronicznych, w tym 87 dokumentów wpłynęło od podmiotów publicznych, a pozostałe od obywateli i przedsiębiorców (53). Wszystkie dokumenty wpłynęły wyłącznie za pośrednictwem ESP, a z udostępnionych poprzez platformę ePUAP pozostałych 14 e-usług nie skorzystał ani jeden interesant Urzędu. Składane za pośrednictwem ESP dokumenty dotyczyły najczęściej deklaracji w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 3-13)

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *Podstawowym powodem braku załatwienia sprawy przez e-usługę jest przekonanie obywateli, że pomimo wysłania pisma do Urzędu i tak trzeba przyjść, aby dokończyć załatwienie sprawy. Większość spraw załatwionych w Urzędzie można załatwić „od ręki” w trakcie jednorazowej wizyty. Stosunkowo niski poziom umiejętności w posługiwaniu się komputerem przez „starsze pokolenie” mieszkańców powoduje, że załatwiają sprawy metodami klasycznymi. Dodatkowo konieczność załatwienia „podpisu elektronicznego” lub „profilu zaufanego” dla większości obywateli jest dodatkową zbędną czynnością, szczególnie w sytuacji gdy potrzeba załatwienia sprawy w Urzędzie występuje raz na kilka lat. Brak zainteresowania poszczególnymi e-usługami poprzez „skrzynkę podawczą”, wynika również z tego, że tutejszy Urząd załatwia sprawy, które przesyłane są mailem na pocztę prezydenta. Skuteczność e-usługi jest w dużej mierze uzależniona od ilości osób, które zaopatrzą się w „podpis elektroniczny” lub „profil zaufany”.*

(dowód: akta kontroli str. 110-113)

W toku kontroli ustalono, że z dniem 16 lipca 2015 r. usunięto 14 dotychczas oferowanych usług elektronicznych, z wyjątkiem usługi ESP, do udostępnienia której Urząd jest zobowiązany na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸ (dalej: ustawa o informatyzacji).

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *decyzja o wyłączeniu usług na platformie ePUAP podyktowana została koniecznością skonfigurowania skrzynki podawczej ePUAP z planowanym wprowadzeniem nowego systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w Urzędzie.*

(dowód: akta kontroli str. 110-113)

Opis stanu
faktycznego

Zasady współpracy pomiędzy Urzędem a instytucją oferującą platformę usług elektronicznych

W związku z przygotowywaniem Urzędu m.in. do świadczenia usług elektronicznych na platformie Wrota Mazowska, w dniu 5 sierpnia 2009 r. pomiędzy Samorządem

¹⁵ Zaświadczenia o stanie majątkowym mieszkańców.

¹⁶ Przyjmowanie zawiadomień o organizacji zgromadzenia publicznego.

¹⁷ Rozpatrywanie wniosków o wyrażenie zgody na używanie herbu miasta.

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

Województwa Mazowieckiego, a Miastem Pruszków została zawarta umowa w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu: *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa (zwanego Projektem EA)*. Miasto Pruszków, jako partner projektu, zostało zobowiązane do udziału we wszystkich fazach realizacji, tj. przygotowania, opracowania, wdrożenia projektu oraz utrzymania jego rezultatów. Samorząd Województwa Mazowieckiego, jako lider projektu był odpowiedzialny za koordynację m.in. prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektu oraz prowadzenie obsługi finansowo-księgowej.

Miasto Pruszków, stosownie do § 7 pkt 3 ust. 1a i ust. 1b umowy, zobowiązało się do umieszczania na stronie internetowej miasta informacji o projekcie EA oraz udostępniania broszur, ulotek i innych publikacji dotyczących Projektu EA.

(dowód: akta kontroli str. 258-296)

W trakcie kontroli ustalono, że na dzień 21 sierpnia 2015 r. za pośrednictwem portalu Wrota Mazowsza, Urząd nie udostępnił żadnej usługi elektronicznej. Prezydent Miasta Pruszkowa podał, że udostępnienie e-usług na portalu Wrota Mazowsza będzie możliwe po wdrożeniu w Urzędzie elektronicznego obiegu dokumentów (EOD/EZD).

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 251-253)

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *na stronie internetowej Miasta Pruszków nie zamieszczono informacji o Projekcie EA oraz nie przygotowywano żadnych materiałów dotyczących ww. projektu, natomiast były upowszechniane ulotki i broszury oraz tablice informacyjne, które zostały doręczone do Urzędu w ramach ww. projektu*. Ponadto, w wyjaśnieniach z dnia 7 sierpnia 2015 r. podał, że *do dnia dzisiejszego na stronie internetowej nie pojawiła się informacja o Projekcie EA z uwagi na to, iż projekt ten nie został formalnie odebrany i nie uzyskał pełnej funkcjonalności. Zamieszczenie takiej informacji spowodowałoby chęć korzystania z platformy, która powinna być udostępniona w IV kw. 2012 r., ale jak wiemy - termin ten był już kilkakrotnie przesuwany. Oczywiście Miasto zamieści stosowne informacje mając pewność dotrzymania terminu realizacji Projektu EA. Informujemy, iż wszystkie dostarczone nam materiały zostały rozpropagowane wśród mieszkańców miasta Pruszkowa. Dalsze promowanie projektu przez Miasto Pruszków nastąpi w momencie uzasadniającym ponoszone koszty, czyli natychmiast po zakończeniu wdrażania projektu (na dzień dzisiejszy przewidywany termin – 31.10.2015 r.)*

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 230-231)

Opis stanu
faktycznego

Kryteria wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną przez Urząd

Ustalono, że podejmując decyzję o udostępnieniu usług elektronicznych nie zasięgano opinii interesantów Urzędu i nie przeprowadzano wśród nich żadnej ankiety.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że kryterium wyboru usług udostępnianych przez Urząd stanowiła ilość i rodzaj spraw wpływających do Urzędu w postaci papierowej, a tym samym najbardziej pożądanym przez społeczeństwo oraz przepisy prawa pozwalające na załatwienie sprawy drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 3-10, 110-113)

Opis stanu
faktycznego

Bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej

Prezydent Miasta wskazał następujące bariery utrudniające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej: *ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, która określa warunki stosowania i skutki prawne oraz zasady świadczenia e-usług. Zdecydowana większość obywateli nie posiada podpisu elektronicznego i jest przyzwyczajona do świadczenia usług metodami tradycyjnymi. Jednocześnie przepisy niektórych ustaw, np. wydawanie dowodu osobistego, ograniczają w pełni załatwienie sprawy drogą elektroniczną; problemy z zatrudnieniem fachowców oraz brak profesjonalnego zaplecza. Poziom e-usług w trybie transakcyjnym pomiędzy różnymi urzędami spowoduje większe zapotrzebowanie na rozwój e-usług.*

(dowód: akta kontroli str. 3-9)

Monitoring dotyczący wykorzystania usług elektronicznych przez interesantów

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta Pruszkowa podał, że *poziom wykorzystania udostępnionych e-usług dla obywateli jest monitorowany. Na dzień dzisiejszy wykorzystanie istniejącej platformy przez osoby fizyczne jest znikome. Poinformował także, że analiza pytań i wystąpień kierowanych do niego przez obywateli nie wykazywała potrzeby rozszerzenia udostępnianych usług świadczonych w urzędzie.*

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 110-113)

Skargi i wnioski w sprawie świadczenia usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług w formie elektronicznej, ani wnioski dotyczące usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 3-10, 101-105)

Centralne Repozytorium Wzorów i Dokumentów

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że w przypadku świadczonych przez Urząd usług elektronicznych na platformie ePUAP do 30 czerwca 2015 r., Urząd korzystał wyłącznie ze wzorów dokumentów zamieszczonych w centralnym repozytorium na ePUAP, które zawierały formularze wraz z opisami podstaw prawnych. Tym samym w zakresie udostępnionej przez Urząd usługi nie występował obowiązek wynikający z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji w zakresie przekazania do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych oraz udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wzoru tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 244)

Procedury elektronicznego obiegu/zarządzania dokumentami w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie obowiązywała instrukcja kancelaryjna stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. Na podstawie § 1 ust. 3 powyższej instrukcji kancelaryjnej, zarządzeniem Nr 81/2011 Prezydenta Miasta Pruszkowa z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie wskazania podstawowego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Pruszkowie, wskazany został system tradycyjny (papierowy) wykonywania czynności kancelaryjnych jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

W Urzędzie dokumenty wpływające w wersji elektronicznej, były drukowane i przekazywane właściwym pracownikom do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 9, 91, 140-143, 245-246)

W Urzędzie 13 osób posiadało bezpieczny podpis elektroniczny, natomiast profil zaufany ePUAP posiadały dwie osoby, tj. Prezydent Miasta Pruszkowa oraz informatyk Urzędu. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. podpisem elektronicznym zostało podpisanych łącznie 2 210 dokumentów. Dokumenty te, w zależności od kompetencji, były podpisywane przez osoby do tego upoważnione (Kierownictwo Urzędu, Skarbnik, osoby posiadające stosowną autoryzację). W Urzędzie nie wystąpiły przypadki dwukrotnego, tj. odrębnego i elektronicznego podpisania tego samego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 49-100, 140-143, 243)

Realizowanie usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że dokumenty elektroniczne można było wysłać do Urzędu poprzez ESP na platformie ePUAP. W sekretariacie Prezydenta Miasta Pruszkowa, osoba zajmująca się korespondencją wpływającą do Urzędu, posiadała na swoim stanowisku komputerowym zakładkę EZD, która służyła do odbierania dokumentacji wpływającej do Urzędu drogą elektroniczną. W przypadku udzielania odpowiedzi poprzez ESP, za pośrednictwem platformy ePUAP, odpowiedź była udzielana z podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 242)

W wyniku przeprowadzonego badania losowo wybranych 20 dokumentów, które wpłynęły do Urzędu drogą elektroniczną przez ESP ustalono, że w przypadku 17 spraw, dekretacja sprawy na pracownika prowadzącego następowała od jednego do 5 dni. W przypadku trzech spraw¹⁹ stwierdzono, że dekretacji dokonano po upływie 7-8 dni, od dnia wpływu pisma drogą elektroniczną.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *dekretacji po 7-8 dniach dokonano z uwagi na dużą ilość korespondencji wpływającą do wydziału merytorycznego. Sprawy te zostały załatwione w terminie ustawowym.*

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 351-463)

Zapewnienie sprawnego i bezawaryjnego działania platformy usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

W przypadku świadczenia przez Urząd usług elektronicznych za pośrednictwem platformy ePUAP, Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *w okresie od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. platforma ePUAP działała sprawnie i bezawaryjnie. Jednakże obserwowaliśmy w okresach sprawozdawczych bardzo gwałtowne spowolnienie lub czasami brak możliwości zalogowania się do platformy ePUAP w godzinach pracy urzędu. W przypadku problemów technicznych z platformą ePUAP pracownicy zgłaszają telefonicznie wew. 800 lub 801 lub na maila: informatyka@miasto.pruszkow.pl. Jeśli problem nie jest rozwiązany dopiero wtedy następuje kontakt ze wsparciem technicznym ePUAP.*

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

Szkolenia pracowników Urzędu

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą pracownicy i kierownictwo Urzędu uczestniczyli łącznie w dwunastu szkoleniach zewnętrznych. Zakres tematyczny szkoleń dotyczył m.in.

¹⁹ Pisma: A. D. – wpływ 22.06.2014 r., M. M. – wpływ 23.06.2014 r., Z. U. – wpływ 7.04.2014 r.

zasad wdrożenia systemu e-Urząd wypracowanego w ramach realizacji Projektu EA, a także zasad obsługi Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) dla jednostek organizacyjnych Miasta Pruszkowa. Informatycy Urzędu uczestniczyli dodatkowo w specjalistycznych szkoleniach z zakresu ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych. Przeprowadzono także szkolenia wewnętrzne dla wybranych osób z poszczególnych wydziałów Urzędu, które dotyczyły m.in. zasad obsługi systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją²⁰, czy też obsługi BIP.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *każdy nowy pracownik w momencie przyjęcia do pracy, a także każdy pracownik, któremu przydzielono obowiązek przetwarzania informacji w danym systemie informatycznym zostaje przeszkolony w zakresie bezpieczeństwa informacji i sposobie postępowania z indywidualnie przydzielonym loginem do systemu, a także ze sposobem pracy w systemie oraz dokumentami papierowymi zapewniającymi bezpieczeństwo informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 3-7, 10, 29-48)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zamieszczając usługi elektroniczne na platformie ePUAP, w Urzędzie nie dokonano analizy potrzeb mieszkańców w tym zakresie. Podkreślić należy, iż do dnia usunięcia 14 usług elektronicznych²¹, mieszkańcy miasta nie skorzystali z żadnej z nich.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W opracowanych strategiach przyjęto cele i określono działania dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz umożliwienia załatwiania jak największej liczby spraw poprzez kontakt elektroniczny, co należy ocenić pozytywnie. W okresie objętym kontrolą Urząd, oprócz możliwości złożenia pisma ogólnego w formie elektronicznej za pośrednictwem ESP, udostępnił klientom Urzędu katalog 14 e-usług, co NIK ocenia pozytywnie, jednakże mieszkańcy nie skorzystali poza ESP z żadnej z nich. Zauważyć należy, Urząd nie rozpoznał potrzeb, oczekiwań mieszkańców w zakresie świadczenia usług elektronicznych. Z dniem 16 lipca 2015 r. usługi te usunięto, pozostawiając jedynie możliwość skorzystania z elektronicznej skrzynki podawczej, w związku z wdrażaniem nowego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Zapewniono szkolenia pracowników Urzędu w zakresie dotyczącym problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

2. Zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa oraz w uregulowaniach wewnętrznych

Elektroniczna skrzynka podawcza

Opis stanu
faktycznego

W listopadzie 2011 r. Urząd udostępnił ESP na platformie ePUAP, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji.

²⁰ Szkolenie odbyły cztery osoby z sekretariatu i wydziału finansów.

²¹ Dostępnych do dnia 16 lipca 2015 r. na platformie ePUAP.

W okresie od 1 do 30 czerwca 2015 r. za pośrednictwem ESP do Urzędu wpłynęły dwa pisma, z czego jedno było wysłane przez pracownika Urzędu w celu sprawdzenia poprawności działania skrzynki. Natomiast w tym samym okresie, w formie papierowej wpłynęło do Urzędu 1 820 pism.

(dowód: akta kontroli str. 114-125, 144-229)

Obsługa doręczeń, tworzenie i udostępnianie poświadczeń przedłożenia i doręczenia dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń w Urzędzie zapewniał oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji. Badanie pięciu dokumentów elektronicznych wysyłanych z Urzędu wykazało, że obsługa doręczeń dokonywana była za pomocą systemu ePUAP lub mailem. Stwierdzenie ważności podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji, dokonywane było automatycznie przez ePUAP. Urząd posiadał ponadto możliwość weryfikacji podpisu elektronicznego poprzez system „Szafir”, udostępniony przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia, o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

System teleinformatyczny ePUAP, za pomocą którego Urząd świadczył usługi elektroniczne, udostępniał poświadczenie doręczenia, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Poświadczenie to zawierało wymagane elementy jak: pełna nazwa podmiotu publicznego, który doręcza dokument elektroniczny, pełna nazwa podmiotu, któremu podmiot publiczny doręcza dokument elektroniczny, oznaczenie sprawy, jednoznaczne oznaczenie pisma, którego dotyczy, w przypadku podpisania poświadczenia doręczenia – datę i czas podpisania rozumiane jako data i czas doręczenia dokumentu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Funkcje systemu elektronicznego obiegu dokumentów

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że na dzień 20 sierpnia 2015 r., w Urzędzie nie funkcjonował system Elektronicznego Obiegu Dokumentów (dalej: EOD). Jedynie obsługa kancelaryjna wspomagana była systemem Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD).

W kwestii wprowadzenia w Urzędzie EOD, Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że w Urzędzie jest zainstalowana kompletna infrastruktura sprzętowa. Jest ona na bieżąco aktualizowana (aktualizacja nowszych wersji systemu EZD, zawierających poprawki zgłaszanych problemów). Wymiany wymaga jedynie część stanowisk roboczych, posiadający system XP, na których to praca z systemem EZD jest możliwa, ale z uwagi na dość wolną pracę a także na bezpieczeństwo (system ten nie będzie już wspomagany), istnieje konieczność wymiany tych komputerów na nowsze. Proces ten jest zaplanowany do końca tego roku.

(dowód: akta kontroli str. 144-149)

Pełnienie roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd nie pełnił funkcji punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP.

(dowód: akta kontroli str.114-117)

Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji

Opis stanu
faktycznego

W roku 2014, stosownie do obowiązku określonego w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, przeprowadzono audyt wewnętrzny p.n. *Ocena systemu bezpieczeństwa informacji w oparciu o Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. Dz. U. poz. 526*. Stwierdzono, że system kontroli zarządczej funkcjonuje prawidłowo, aczkolwiek może ulec usprawnieniu po dostosowaniu do wymagań ISO 27001. Wskazano także, iż będą przeprowadzone czynności sprawdzające po dostosowaniu systemu do wymagań ISO w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *przeprowadzenie czynności sprawdzających, po dostosowaniu systemu bezpieczeństwa informacji do normy ISO 27001, ma być przeprowadzone w pierwszej połowie września 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 114-117, 297-301, 308-313)

W planie audytu na 2015 r. zaplanowano w Urzędzie m.in. dwa zadania audytowe pn. „Ocena systemu zobowiązań finansowych wynikających z zawartych umów oraz funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa informacji w tym obszarze” oraz „Ocena systemu realizacji inwestycji oraz funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa informacji w tym obszarze”.

(dowód: akta kontroli str. 302-307)

Tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego

Opis stanu
faktycznego

W związku z faktem, iż w Urzędzie nie funkcjonował system elektronicznego obiegu dokumentów, nie przeprowadzano badania w zakresie tworzenia i testowania kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 148)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia 20 sierpnia 2015 r. zarówno na starej, jak i nowej stronie BIP²² nie zamieszczono informacji wymaganych § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, w tym o:

- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych (pkt 2);
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4);
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Prezydent Miasta Pruszków wyjaśnił, że *Pod adresem <http://www.pruszkow.bip.gmina.pl/index.php?id=214> zostały uzupełnione informacje*

²² Oględziny przeprowadzono w dniach 18 i 20 sierpnia 2015 r.

o rodzajach plików przekazywanych drogą elektroniczną wyrażonymi w megabajtach, które można wysłać za pomocą poczty elektronicznej. Brakujące informacje uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 245-247, 254-257, 349)

Ocena częściowa

Prezydent Miasta wywiązał się z określonego w ustawie o informatyzacji obowiązku udostępnienia i prowadzenia elektronicznej skrzynki podawczej. Na stronie internetowej BIP Urzędu udostępnione zostały informacje o ESP, brak było natomiast informacji o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego, który może być doręczony za pomocą ESP oraz rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. W trakcie kontroli brakujące informacje zostały uzupełnione. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń. Przeprowadzono także okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji, zgodnie z obowiązkiem określonym w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

3. Skuteczność (efekty) działań promocyjnych i informacyjnych w zakresie świadczenia usług elektronicznych

Opis stanu faktycznego

Jedynym sposobem promowania usług elektronicznych świadczonych przez Urząd było zamieszczenie zakładki ePUAP na stronie BIP Urzędu, w której znajdowała się informacja o możliwości skorzystania z profilu zaufanego ePUAP. Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że korzyści z tej formy promocji usług elektronicznych były niewielkie i nie w pełni zadowalające. O ilości spraw wpływających drogą elektroniczną była informowana Komisja Prawa, Administracji i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej w Pruszkowie w latach 2013 i 2014. Generalnie nasunęły się wnioski, że mieszkańcy zainteresowani są korzystaniem z internetu, a nie z załatwiania spraw przez internet. Miernikiem była ilość wpływających spraw. Biorąc pod uwagę nikłe zainteresowanie załatwianiem spraw drogą elektroniczną nie pogłębiano tej analizy.

(dowód: akta kontroli str. 106-109, 236-241)

Urząd nie prowadził działań promocyjnych usług elektronicznych. Nie dokonano analizy potrzeb promocyjnych usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych przez Urząd. Nie została opracowana strategia promocji ani inne dokumenty poświęcone promowaniu usług elektronicznych, które określałyby cele i zasady promocji usług, grupy docelowe odbiorców, czy też mierniki efektów prowadzonych działań.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano badań skupiających się na poznaniu potrzeb obywateli/przedsiębiorców w zakresie korzystania z usług publicznych udostępnionych drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 106-108, 224-229)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zapewnił należytej promocji udostępnionych usług elektronicznych, a podejmowane w tym zakresie działania, w ocenie NIK, były niewystarczające, co mogło wpłynąć na niewielkie zainteresowanie korzystaniem z tych usług.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *analiza pytań i wystąpień kierowanych do prezydenta poprzez formularz kontaktowy zamieszczony na stronie internetowej miasta „Pytanie do Prezydenta”, nie wykazała potrzeby w zakresie działań promocyjnych usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych w Urzędzie. W związku z nieprzyjęciem programu promocji usług elektronicznych, nie było osoby odpowiedzialnej za promowanie e-usług.*

(dowód: akta kontroli str. 106-109, 236-241)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości korzystania z e-usług udostępnionych przez Urząd nie były wystarczające. Poza informacją zamieszczoną na stronach BIP Urzędu o możliwości skorzystania z profilu zaufanego ePUAP nie prowadzono działań informacyjnych ukierunkowanych na wskazywanie korzyści związanych z załatwieniem spraw w formie elektronicznej. Zdaniem NIK, brak podejmowania w okresie kontroli działań w zakresie promocji wykorzystania e-usług udostępnionych przez Urząd mógł być jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania tą formą załatwiania spraw w Urzędzie.

4. Realizacja wniosków NIK po kontroli przeprowadzonej w 2014 r.²³

Opis stanu faktycznego

Po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2014 r., NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

1. Opracowanie i wdrożenie Polityki Bezpieczeństwa Informacji, określającej zasady bezpieczeństwa informacji, zgodnej z normą PN-ISO/IEC 27001 oraz wykonywanie audytów w tym zakresie nie rzadziej niż raz na rok.
2. Prowadzenie aktualnej i kompletnej inwentaryzacji sprzętu informatycznego, obejmującej jego rodzaj i konfigurację.
3. Odebranie użytkownikom systemów informatycznych niebędących pracownikami służb informatycznych uprawnień umożliwiających instalowanie oprogramowania.
4. Przechowywanie kopii zapasowych danych z systemów informatycznych OPLOK i KASA w miejscu właściwie zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych.
5. Ustalenie okresów w jakich powinno następować testowanie kopii zapasowych sporządzanych z systemów informatycznych.

Ustalono, że poza wnioskiem pokontrolnym Nr 3, pozostałe wnioski zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 248-250, 321-348)

Ustalone
nieprawidłowości

Wniosek nr 3 nie został należycie zrealizowany. W wyniku przeprowadzonego badania losowo wybranych siedmiu stanowisk komputerowych pracowników Urzędu, którzy nie są pracownikami służb informatycznych, stwierdzono, że na czterech stanowiskach była możliwość samodzielnego zainstalowania oprogramowania²⁴. Było to niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI stanowiącego, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez podjęcie działań zapewniających, że osoby zaangażowane

²³ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 12 września 2014 r. (KAP-4101-002-05/2014).

²⁴ Oględziny przeprowadzono na stanowiskach komputerowych, przy których swoją pracę wykonywały osoby: D. G., M. K., A. D., I. O., H. B., T. W., M.N.

w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji.

(dowód: akta kontroli str. 248-250, 321-348)

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *pracownicy na swoich komputerach posiadają konta z ograniczeniami, które to w bardzo znaczącym stopniu podnosi bezpieczeństwo korzystania z komputera. Jeżeli nawet pracownik przez przypadek uruchomi jakiś program – to program ten uruchomiony z konta zwykłego usera ma takie same prawa, jak on sam, czyli zapis tylko do katalogów i rejestru tylko tam, gdzie pozwolenie na zapis ma sam użytkownik, generalnie programy te nie zapisują i nie zmieniają niczego w obszarach systemu do których użytkownik nie ma dostępu, czyli powłoki, plików systemowych i znaczących zapisów pliku rejestru. Przede wszystkim jednak Urząd musi umożliwiać pracę z bardzo zaawansowanymi programami typu np. programów bazodanowych, w związku z tym, iż programy te muszą mieć możliwość zapisywania informacji w różnych miejscach, nie można zbyt restrykcyjnie ograniczać dostępu do systemu gdyż często uniemożliwia prawidłową pracę, a dodatkowe restrykcje pociągają za sobą zmniejszenie szybkości działania, efektywności. Dotyczy to przede wszystkim komputerów z systemem XP w ilości 48 szt. W związku z dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa, a jednocześnie umożliwienia płynnej pracy Urzędu do końca tego roku wszystkie komputery z Windowsem XP zostaną wymienione na nowe z nowym systemem, który został uszczelniony w tym temacie. Jednocześnie – dodatkowym, bardzo ważnym, zabezpieczeniem jest świadomość pracowników. Zapis o zakazie ściągania oprogramowania bez wiedzy administratora jest zawarty w Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych. Każdy nowy użytkownik systemów zapoznaje się z tą instrukcją i na piśmie zobowiązuje się do jej przestrzegania. Jednocześnie, każdy użytkownik jest poinformowany o systemowej rejestracji zdarzeń w systemach komputerowych, dzięki którym służby informatyczne mogą ustalić przebieg aktywności użytkownika na komputerze.*

(dowód: akta kontroli str. 254-257)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ wnosi o:

1. Podjęcie przez Urząd działań informujących i promujących korzystanie z usług elektronicznych.
2. Odebranie użytkownikom systemów informatycznych niebędących pracownikami służb informatycznych uprawnień umożliwiających instalowanie oprogramowania.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler
Paweł Łukasiewicz
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis